

# Brasil, México e Peru: o combate à violência contra a mulher por meio da legislação

---

- Brasil, México y Perú: el combate a la violencia contra la mujer por medio de la legislación
- Brazil, Mexico and Peru: combating violence against women through legislation

Adriana das Graças de Paula<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo examinar as leis de combate à violência contra as mulheres elaboradas no Brasil, em 2006; no México, em 2007; e no Peru, em 2015. Busca-se, a partir da análise comparada, identificar as semelhanças e as diferenças entre a Lei Maria da Penha, do Brasil; a Lei Geral de Acesso das Mulheres por uma Vida Livre, do México; e a Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar, do Peru com relação aos objetivos, aos sujeitos das Leis, aos tipos e às modalidades de violência dirigidas às mulheres e às medidas de urgência estabelecidas. Pretende-se também observar e situar o papel da Convenção do Belém do Pará e outros instrumentos interamericanos de Direitos Humanos nos princípios que orientam cada uma das Leis, os antecedentes e o contexto em que foram criadas e o modo como a perspectiva de gênero é apresentada nessas legislações.

**Palavras-chave:** Violência contra as mulheres. Direitos humanos. Legislação.

---

<sup>1</sup> Mestrado em História pela Universidade de São Paulo. Professora do Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA-Perus). [adrianagep@yahoo.com.br](mailto:adrianagep@yahoo.com.br)

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo examinar las leyes de combate a la violencia contra las mujeres elaboradas en Brasil en 2006; En México, en 2007; Y en el Perú en 2015. Se busca, a partir del análisis comparativo, identificar las semejanzas y las diferencias entre la Ley Maria da Penha, de Brasil; La Ley General de acceso de las mujeres por una vida libre de México; Y la Ley para Prevenir, castigar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, del Perú con respecto a los objetivos, a los sujetos de las leyes, a los tipos y las modalidades de violencia dirigidas a las mujeres y a las medidas de urgencia establecidas. Se pretende también observar y situar el papel de la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos interamericanos de Derechos Humanos en los principios que orientan cada una de las Leyes, los antecedentes y el contexto en que se crearon y cómo se presenta la perspectiva de género en estas legislaciones.

**Palabras clave:** Violencia contra la mujer. Derechos humanos. La legislación.

**Abstract:** This article aims to examine the laws against violence against women elaborated in Brazil in 2006; In Mexico in 2007; And in Peru in 2015. It is sought, from the comparative analysis, to identify the similarities and differences between the Maria da Penha Law, from Brazil; The General Law of Access to Women for a Free Life of Mexico; And the Law to Prevent, Punish and Eradicate Violence against Women and Members of the Family Group of Peru in relation to the objectives, subjects of the Laws, the types and modalities of violence directed at women and the established emergency measures. It is also intended to observe and situate the role of the Convention of Belém do Pará and other inter-American human rights instruments in the principles that guide each one of the Laws, the antecedents and the context in which they were created and the way in which the gender perspective is presented these legislations.

**Keywords:** Violence against women. Human rights. Legislation.

## Introdução

O silêncio, o desprezo e a marginalização impostos às mulheres ao longo do tempo foram alvo de denúncias e de críticas. Censurou-se sobretudo uma forma de organização social fundada na assimetria e na hierarquia nas relações entre os homens e as mulheres, organização que legitimava a opressão e a violência daqueles contra as essas.

Embora as reivindicações pela igualdade e pelos direitos das mulheres remetem-se, no mundo ocidental, ao século XVIII através da escrita de Mary Wollstonecraft<sup>1</sup>,

---

<sup>2</sup> Mary Wollstonecraft (1759-1797) inglesa e intelectual libertária. Autora do livro *Reivindicação dos Direitos da Mulher*, publicado em 1792. Nessa obra, denuncia as condições de opressão da mulher na sociedade inglesa num período marcado pelos ideais iluministas. Ver em: WOLLSTONECRAFT, Mary. *Reivindicação dos Direitos da Mulher*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

foi durante o século XIX e princípios do XX que as mulheres começaram a se organizar em diferentes regiões do mundo. E foi entre os anos de 1960 e 1970 que se constituíram amplos movimentos de mulheres abordando a necessidade da participação da mulher de forma igualitária nas diversas instâncias da sociedade, bem como da luta contra atitudes de dominação masculina.

Dentre as atitudes associadas à condição subordinada da mulher, ganhou destaque a violência, que foi transformada em tema central dos movimentos de mulheres a partir da década de 1980. Segundo o site ONU para Mulheres, 20 anos depois da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, ratificada em 1993, a cada três mulheres, uma segue sofrendo violência física e/ou sexual principalmente por parte de seu companheiro.

Na América Latina são registradas altas taxas de violência contra as mulheres. A elaboração de legislações foi um passo importante, ainda que não suficiente, para combater esse grave problema. Dentre os países da região, podemos citar Brasil, Peru e México, que criaram leis fundadas nos tratados interamericanos e em suas respectivas Constituições. O Brasil, com relação aos dois países, foi o pioneiro ao apresentar em 7 de agosto de 2006, a Lei n. 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha. Em seguida, o México ditou, em fevereiro de 2007, a Lei Geral de Acesso das Mulheres por uma Vida Livre. Em 2015, o Peru substituiu a Lei n. 26.260 pela Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar, que, além da violência doméstica, estabelece outros tipos e modalidades de violência.

Apesar de apresentarem semelhanças quanto aos tipos e lugares onde ocorre a violência, quanto à busca por uma integração dos entes da federação e à adoção de uma perspectiva de gênero são observadas diferenças entre essas Leis. Analisar as causas dessas diferenças possibilita examinar o modo como cada um desses Estados latino-americanos incorporou os direitos humanos em sua legislação e os mecanismos criados pela Lei para coibir os tipos de violência mais praticados nesses países.

Sem dúvida, estudar como Brasil, México e Peru passaram a combater a violência contra as mulheres por meio da legislação permite identificar avanços e desafios da legislação no combate a um problema estrutural que, embora transcenda as fronteiras nacionais, expressa-se de um modo específico, cerceando os direitos humanos das mulheres. Por isso e com o objetivo de contribuir com o estudo sobre os direitos humanos das mulheres na América Latina, utilizando-se da análise comparada, esse artigo foi organizado em três partes. Na primeira parte, trata-se da atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, dos instrumentos internacionais e dos movimentos de mulheres na América Latina na formulação de legislações em âmbito nacional contra a violência dirigida às mulheres. Na segunda parte, são abordadas as semelhanças entre as legislações elaboradas no Brasil, no México e no Peru. E na terceira parte, são analisa-

das as diferenças, bem como, as causas dessas diferenças entre as legislações brasileira, mexicana e peruana de combate à violência contra as mulheres.

## **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as legislações em âmbito nacional**

O fortalecimento dos movimentos de mulheres não pode ser compreendido desconsiderando-se a importante atuação das Nações Unidas a partir da década de 1970 para que as mulheres conquistassem seus direitos e a emergência nos estudos acadêmicos do conceito de gênero como elemento constitutivo das relações sociais.

Em relação ao papel das Nações Unidas, Flávia Piovesan (2011) defende que a configuração de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos, tendo as Nações Unidas como centro, ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial, quando os direitos humanos são reconstruídos como “paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea” (p. 3) e sua proteção passa a ser vista como um dever dos Estados e da comunidade internacional. A formação desse sistema de proteção, ancorada pela Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, é constituída de um conjunto de tratados internacionais de proteção e de sistemas regionais de proteção, dentre eles, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), administrado pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

O SIDH é composto por dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Atuando de forma subsidiária, ou seja, quando o Estado não age de forma eficaz na proteção de direitos humanos, o Sistema Interamericano exerce um papel importante no continente americano desde a sua instituição pela Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em 1969.

A respeito do papel do SIDH na região, Abramovich (2009) traça as demandas desse Sistema em um contexto atual, marcado, de um lado, pelos altos índices de desigualdade social e de exclusão e, por outro, por um “processo de globalização de parâmetros dos direitos humanos” (p. 12). Nesse processo, as normas internacionais de direitos humanos passam a ser aplicadas nos âmbitos nacionais como resultado da luta de movimentos sociais, da adoção e de reformas na legislação pelos Estados e da atuação do SIDH. Segundo o advogado, uma das incidências mais recorrentes desse Sistema é “influenciar na orientação geral de algumas políticas públicas e nos processos de formulação, implementação, avaliação e fiscalização das mesmas” (Idem, p. 12) com o objetivo de promover e garantir direitos fundamentais a uma parcela da população latino-americana cujos direitos foram e são violados constantemente. Um dos casos mais emblemáticos de atuação do SIDH, apontado por Abramovich, foi o seu posicionamento contrário à negligência dos Estados mexicano e brasileiro com relação à violência contra a mulher.

Acerca desse problema e da função do SIDH para a erradicação dessa forma de violência no continente americano, Badilla (2002) identifica os principais instrumentos de direitos humanos adotados no âmbito interamericano, dando destaque à *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*, conhecida tam-

bém como *Convenção de Belém do Pará*, de 1994, e a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, de 1993. Essa declaração definiu o termo violência contra a mulher como “qualquer ação ou conduta, baseada em gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher tanto no âmbito público como no privado”.

A definição dada por esse instrumento internacional representou um avanço no entendimento sobre a questão, uma vez que ele “reconhece que a violação desses direitos [humanos] não se reduz à esfera pública, mas também alcança o domínio privado” (PIOVESAN, 2003, p. 202). Ao não menosprezar o espaço privado como lugar em que devem ser garantidos os direitos das mulheres, impõe-se ao Estado, assim como aos órgãos internacionais, o dever de zelar por ele. Embora as mulheres, desde a metade do século XX, venham conquistando o espaço público, o domínio privado permanece ainda visto como o único espaço que lhe cabe. A nova forma de compreender a violência contra as mulheres, ao romper essa dicotomia entre público e privado com respeito à proteção e aos direitos humanos, sem dúvida, estende a elas a garantia de viver de forma digna nesse espaço e em qualquer outro em que elas vierem a atuar.

A consagração dessa definição de violência contra a mulher fez-se presente na *Convenção de Belém do Pará* por meio de artigos desse instrumento. De acordo com Baddilla (2002), a Convenção admite a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, expressa os tipos de violência e “sinaliza explicitamente a responsabilidade do Estado não apenas pela ação de perpetrar a violência, mas também pela omissão ao tolerá-la” (p. 5).

É se baseando nessa Convenção e em outros tratados internacionais, sobretudo na Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, que o SIDH recebe petições individuais, realiza informes, qualifica os deveres de prevenção e de reparação dos Estados e lança recomendações de alcance geral para os Estados-partes para o combate e erradicação da violência contra a mulher. Uma dessas recomendações está na necessidade dos Estados de reformarem e criarem leis que inibam tal violação.

Assim, nessa confluência de um estabelecimento de um Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com a formulação de legislações de abrangência internacional e regional, com a luta dos movimentos de mulheres contra o fim da violência e com as petições individuais que chegavam à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é que deve ser compreendida a formulação de legislações em âmbito nacional contra a violência dirigida às mulheres. No Brasil, tem-se a *Lei Maria da Penha*, criada em 2006; no México, a *Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência*, ratificada em 2007; e no Peru, a *Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar*, de 2015.

Além dos instrumentos internacionais mencionados, as legislações são ancoradas na Constituição e em outras normas jurídicas de cada Estado. A *Lei Maria da Penha* criou mecanismos para combater a violência contra a mulher conforme previsto no parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. No México, de acordo com Lagarde y de los Ríos (2007), a *Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida*

*Livre de Violência* encontra amparo especialmente na Lei Geral para a Igualdade entre Mulheres e Homens, de 2 de agosto de 2006, na Lei para Prevenir e Erradicar a Discriminação, de 19 de julho de 2006 e nos artigos 1º e 4º da Constituição desse Estado. No Peru, a Lei n. 28.893, Lei de Igualdade de Oportunidade entre Mulheres e Homens, de 2007 constitui um importante antecedente e amparo para a Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar.

### **Legislações do Brasil, do México e do Peru para o combate à violência contra as mulheres: semelhanças.**

A *Lei Maria da Penha*, do Brasil, a *Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência*, do México, e a *Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar*, do Peru apresentam em seus artigos definições caras à Convenção do Belém do Pará, sobretudo as que se referem à violência contra as mulheres, a responsabilidade do Estado em combatê-la e a forma como essa violência deve ser compreendida.

As semelhanças entre essas legislações nesses pontos são assim explicadas não somente por causa da Convenção, mas das ratificações dos respectivos países a esse instrumento internacional que implica o Estado a cumprir o que está estabelecido em tal instrumento. Nesse caso, o Brasil o ratificou em 27 de novembro de 1995; México, no dia 12 de novembro de 1998, e no Peru, em 06 de abril de 1996.

A *Convenção do Belém do Pará* resulta de um projeto elaborado pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) após uma série de consultas feitas ao longo da década de 1990 para o estudo sobre a mulher e a violência na América. Promulgada em 9 de junho de 1994, na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada na cidade de Belém, a Convenção significou um importante avanço para a compreensão da questão ao definir, no artigo 1º, violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

Esse entendimento acerca da violência dirigida à mulher está presente na *Lei Maria da Penha* quando essa configura a violência doméstica contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006, art. 5), na legislação mexicana em seu artigo 5º “Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público” (MÉXICO, 2007) e, por fim, na legislação peruana consagrada também no artigo 5º: “La violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado” (PERU, 2015).

Além das definições semelhantes, resultante daquilo que é determinado na e pela Convenção do Belém do Pará, pode-se observar nessas legislações a admissão da violência contra mulher como uma violação dos direitos humanos. Esse ponto fundamental é ressal-

tado pela Convenção, que “estabeleceu pela primeira vez o direito das mulheres viverem uma vida livre de violência, ao tratar a violência contra elas como uma violação aos direitos humanos” (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015, p. 506). Nesse sentido, a Lei brasileira ressalta essa vinculação no artigo 6º, a Lei mexicana, nos artigos 1º e 2º, e a Lei peruana em seu artigo 1º.

As legislações em estudo respondem a uma forma de entender a violência contra a mulher a partir de uma abordagem que se centra na categoria gênero. Como aponta Scott (1989), o uso da categoria gênero explica a forma como é organizada a sociedade a partir do sexo biológico. Rompendo a naturalização das diferenças social e cultural entre homens e mulheres, gênero admite a construção dos papéis e dos valores colocados para homens e mulheres, fundando a organização de uma sociedade patriarcal, caracterizada pela dominação masculina e pela submissão feminina.

O enfoque de gênero é uma das premissas da *Convenção de Belém do Pará*, que, em seu preâmbulo, reconhece a violência como “uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres” (CONVENÇÃO INTERAMERICANA, 1994). Nas legislações mexicana e peruana, a perspectiva de gênero é indicada, respectivamente nos artigos 5º e 3º, de modo a explicitar os pressupostos teóricos e conceituais que balizam as legislações. Além disso, expõem os princípios de igualdade e da não discriminação, presentes no artigo 4º, da legislação mexicana e no 2º, da Lei peruana, como princípios orientadores na interpretação e na aplicação dessas Leis. No caso brasileiro, o princípio da igualdade, como um dos princípios normativos, encontra-se expresso no artigo 2º, enquanto o enfoque de gênero não é mencionado de maneira explícita como nas legislações dos outros dois países americanos.

Sobre a influência da perspectiva de gênero na legislação, observa-se que, ao tratarem da *Lei Maria da Penha*, pesquisadoras brasileiras (2010) defendem que essa legislação é “uma ação afirmativa ou discriminação positiva na medida em que tem por fim promover um equilíbrio das relações desiguais entre homens e mulheres” (SOUZA et al. 2007). Para a mexicana Lagarde y de los Ríos (2007), a *Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência* traz como algo inovador a definição de feminicídio, que reconhece como uma de suas causas um conjunto de condutas misóginas tanto da sociedade como do Estado. No Peru, Valega (2015) aponta que a *Lei para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar* compreende a violência dirigida às mulheres como resultado de desigualdades estruturais e não somente como atos constitutivos da vida familiar.

Perceber a violência contra a mulher como um problema que perpassa a relação familiar, estendendo-se a outros espaços e setores sociais, é mais um ponto fundamental apresentado pela *Convenção de Belém do Pará*, no qual se afirma que “a violência contra a mulher transcende todos os setores da sociedade, independentemente de sua classe, raça ou grupo étnico, níveis de salário, cultura, nível educacional, idade ou religião” (CONVENÇÃO INTERAMERICANA, 1994). Trata-se, portanto, de um problema comum que assume características específicas com a interseccionalidade de vários marcadores sociais (raça, etnia, geracional, classe social, regional, etc.).

A consideração dessa confluência de fatores e espaços por meio da qual se entende e se expressa a violência dirigida às mulheres, está presente na Lei peruana que consagra os enfoques de integralidade, de interculturalidade e de interseccionalidade, expressos no artigo 6º da referida Lei. Esses enfoques identificam o problema da violência como resultado de múltiplas causas, cujas soluções e respostas mais eficazes implicam o reconhecimento da necessidade do diálogo entre as culturas que formam a sociedade peruana e o reconhecimento dos fatores socioeconômicos como influenciadores das experiências de violência pelas quais passam as mulheres naquele país. A admissão da interculturalidade é, sem dúvida, um dos pontos específicos da Lei peruana com relação às legislações em estudo, implicando a esse Estado o dever de garantir a equidade no tratamento para com as diferentes culturas e etnias, sobretudo indígenas, respeitar a diversidade, bem como intervir em práticas culturais discriminatórias que ameaçam e impedem os direitos de mulheres pelo fato de serem mulheres. Sem dúvida, trata-se de uma reação contra a ação negligente do Estado peruano com relação aos casos de violência sexual ocorridos atualmente e aos que se deram durante o conflito armado interno (1980-2000), cujas principais vítimas eram mulheres camponesas e indígenas.

No México, a *Investigação Diagnóstica sobre a Violência Feminicida na República Mexicana*, realizada entre os anos de 2005 e 2006, constatou não somente os diferentes tipos e modalidade de violência às quais estavam sujeitas as mexicanas, mas também analisou a condição social e a situação de vida das mulheres em cada entidade federativa. Esse estudo, realizado anteriormente à Lei que combate a violência contra as mulheres no México, permitiu verificar que naquele país “as mulheres estavam submetidas em graus diversos a poderes de exclusão, segregação, discriminação e exploração” (LAGARDE Y DE LOS RÍOS, 2007, p. 147), que se tornavam mais graves com as relações entre as formas de opressão apoiadas e retroalimentadas com a existência de políticas governamentais insuficientes. A Lei mexicana surge diante desta dupla constatação: o gravíssimo problema da violência e o reconhecimento de políticas governamentais insuficientes, que não reconhecem diferentes modos pelos quais a violência se manifesta e tampouco o reforço que as desigualdades trazem para a implosão da violência.

No Brasil, a atuação de uma equipe de atendimento multidisciplinar tanto aos agressores como às mulheres vítimas, conforme previsto nos artigos 29 e 30, revela como a Lei brasileira identifica a necessidade de uma ação em conjunto dos sistemas de saúde, justiça, assistência social e segurança para prevenir e coibir a violência que se estende a mulheres de diferentes condições socioeconômicas. De acordo com Almeida e Bandeira (2015), essa rede que envolve diferentes instituições e a sociedade civil possibilita a realização da decisão legal e da avaliação e do monitoramento dessa decisão por organizações da sociedade civil.

Por fim, a *Convenção de Belém do Pará*, ao estipular que os Estados condenem todas as formas de violência contra as mulheres e adotem políticas “orientadas a prevenir, punir e erradicar a dita violência” (CONVENÇÃO INTERAMERICANA, 1994, art. 7), ratifica o dever dos Estados de garantir às mulheres uma vida livre de violência, o que se dará

por meio de legislações e de programas específicos voltados para a sistematização de dados, para o monitoramento dos meios de comunicação e para a criação de sistemas que englobam os entes municipal, estadual e federal e as diferentes instituições governamentais. Assim, essa perspectiva defendida pelo instrumento internacional está presente na *Lei Maria da Penha*, por meio do parágrafo 1º, do artigo 3º; na Lei mexicana, em seus artigos 1º e 2º; e na Lei peruana, expressa no artigo 2º.

### **Legislações do Brasil, do México e do Peru para o combate à violência contra as mulheres: diferenças**

As legislações elaboradas no Brasil, no México e no Peru são resultado de ações de entidades civis e de parlamentares. Surgiram da constatação da constante prática de violações aos direitos humanos das mulheres, da insuficiência de políticas públicas e da omissão do Estado no combate à violência a elas dirigida. Todas essas leis provêm de contextos e de antecedentes que, embora não sejam os únicos responsáveis pelas diferenças observadas entre as legislações, contribuem para a compreensão de alguns pontos cruciais das legislações, tais como os objetivos, os sujeitos da lei, os tipos e as modalidades de violência e as medidas de urgência. É passando por esses pontos, portanto, que este artigo aborda as diferenças, a partir de uma análise comparada e levando em consideração os antecedentes e o contexto em que foram desenvolvidas tais legislações.

A elaboração das legislações brasileira e mexicana para o combate à violência dirigida às mulheres tem como um dos antecedentes a existência de casos que ficaram conhecidos internacionalmente e que envolvem a negligência do Estado na punição e/ou identificação dos responsáveis.

No Brasil, Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de violência doméstica praticada por seu marido em 1983. Quinze anos depois do ato de violência, que a deixou paraplégica, Maria da Penha, juntamente com o Centro para a Justiça, o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê da América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), encaminhou petição contra o Estado brasileiro para a CIDH. A denúncia resultou, em 2001, em um Informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que responsabilizou o Estado Brasileiro por negligência e tolerância para com a violência contra a mulher. E uma recomendação ao Estado, em 2003, do Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), para a elaboração de uma legislação específica sobre a violência contra a mulher.

O texto legal foi resultado de um longo processo de discussão a partir da proposta apresentada por um grupo de entidades civis e reformulada por um grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

No México, segundo Lagarde y de los Ríos (2007), entre 1999 e 2005, foram registrados mais de seis mil assassinatos de mulheres e meninas. O destaque negativo recaiu, principalmente, em Ciudad Juárez, localizada no Estado de Chihuahua. De acordo com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (2008), em 1993, essa localidade apresentou por volta de 400 mulheres e meninas assassinadas e mais de 70 desaparecimentos de

mulheres. A negligência e a morosidade do Estado mexicano na resolução desses casos de feminicídio alentaram petições de familiares e de organismos de direitos humanos a CIDH. Entre os anos de 2002 e 2003, foram apresentadas cinco petições àquela Comissão relacionadas a feminicídios em Ciudad Juárez. Dessas cinco, a CIDH “apresentou, no dia 4 de novembro de 2007, três casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos” (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 7). Naquele mesmo período, como reação do Estado às pressões nacionais e internacionais, foram criadas comissões na Câmara dos Deputados com o intuito de investigar os casos de violência extrema contra mulheres, bem como a realização da primeira pesquisa de violência dirigida a elas, levada a cabo entre os anos de 2005 e 2006, e denominada Investigação Diagnóstica sobre a Violência Feminicida na República Mexicana (LAGARDE Y DE LOS RÍOS, 2007).

O resultado dessa investigação impulsionou a elaboração da primeira lei de combate à violência contra a mulher pela Comissão de Equidade e Gênero, pela Comissão Especial sobre Feminicídios e pela Comissão Especial da Infância, Adolescência e Famílias e sua aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado em 1 de fevereiro de 2007.

No Peru, de acordo com o Plano Nacional contra a Violência Dirigida à Mulher (2009), foram registrados pelos Centros de Emergência da Mulher 223.400 casos de mulheres que sofreram violência familiar e/ou sexual entre os anos de 2002 e 2009. Somente no ano de 2009, constataram-se 139 casos de feminicídio e 64 tentativas. Ainda segundo o referido Plano (2009), as manifestações de violência mais comum nesse país são a violência familiar, a violência sexual e o feminicídio.

A verificação de atos de violência além dos contextos familiares, a falta de uma resposta pública integral e a persistência de atitudes permissivas de violência contra as mulheres levaram o Comitê da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) a comunicar suas preocupações ao Estado peruano, e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) a recomendar uma série de medidas e de ações, tais como a aprovação de uma nova lei de combate à violência contra a mulher. Após as recomendações de órgãos internacionais e da apresentação, pelo Ministério da Mulher e do Desenvolvimento Social, do Plano Nacional contra a Violência Dirigida à Mulher 2009-2015, no qual se informam os dados sobre a violência e as medidas e ações para o seu combate, o Congresso daquele país promulgou no dia 23 de novembro de 2015, a Lei nº 30.364.

Assim, tanto no México como no Brasil, o incentivo para a elaboração da legislação de combate à violência dirigida à mulher decorreu de casos recebidos pelo CIDH e que demonstravam, além da gravidade da violência, o descaso e a omissão dos Estados. No México, a atenção se voltou para os altos índices de feminicídio, considerado a violência extrema contra a mulher. Já no Brasil, o destaque ficou com a violência doméstica. A ênfase nesses dois tipos de violência se faz presente nos nomes pelos quais tais legislações ficaram conhecidas. *Lei Maria da Penha*, no Brasil, remete-se à mulher que foi vítima de violência doméstica por seu cônjuge. *A Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência*, no México, traduz não apenas os tipos de violência – sexual, física,

patrimonial, psicológica e feminicídio, a que as mulheres se submetem, mas também as modalidades que, no caso da Lei Mexicana, vão além do ambiente familiar (artigo 7º), englobando a violência laboral e docente (artigos 10º, 11º e 12º); a violência institucional (artigo 18º), percebida como a feita pelos agentes do poder público; e a violência comunitária, definida como atos individuais e coletivos que transgridem os direitos das mulheres e que perpetuam a discriminação, a marginalização e a exclusão no âmbito público (artigo 16º).

Essas duas últimas modalidades de violência (institucional e comunitária) e a familiar estão presentes no artigo 5º do texto legal peruano. Já na Lei Brasileira, essas modalidades não estão contempladas, uma vez que faz referências apenas à violência doméstica e a familiar (artigo 5º).

Essas diferenças quanto ao tipo de modalidades de violência entre as Leis podem ser explicadas a partir dos objetivos previstos por e nas tais Legislações. No caso da *Lei Maria da Penha*, ela tem como fim “criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar” (BRASIL, 2006, art. 1), ou seja, em seu artigo primeiro já está anunciada contra quais modalidades de violência ela irá combater. No México, o texto legal se apresentou com a finalidade de estabelecer a coordenação entre os diferentes entes para o combate à violência contra as mulheres e de constituir os princípios e modalidades que garantam às mulheres uma vida sem violência e ao país a democracia e o desenvolvimento integral (artigo 1º). Nesse sentido, a Lei mexicana coloca o combate e o fim de todas as manifestações de violência, não apenas a doméstica, como condição para o desenvolvimento daquele país. Por sua vez, “prevenir, erradicar e punir todas as formas de violência contra as mulheres e membros do grupo familiar” são os objetivos expressos no artigo 1ª da Lei peruana.

Tanto no Brasil quanto no México são as mulheres os sujeitos da Lei; no Peru, além delas, são também considerados sujeitos os integrantes do grupo familiar, formado por crianças, adolescentes, idosos e pessoas deficientes, especialmente, quando se encontram em situações de vulnerabilidade. A definição de violência contra qualquer integrante do grupo familiar abarca não apenas os atos que causem morte e danos físico, sexual ou psicológico, mas o contexto de uma relação de poder, confiança e responsabilidade em que esta violência se manifesta, segundo o artigo 5º. Já com relação a casais de lésbicas, a *Lei Maria da Penha* assegura as garantias de proteção à mulher que sofre violência praticada por sua namorada, esposa e companheira.

Quanto aos tipos de violência, as Leis dos três países vão ao encontro daquelas elencadas pela *Convenção de Belém do Pará*, a saber: violência física, violência sexual e violência psicológica. E acrescentam outros tipos: na Lei Maria da Penha, são estabelecidas a violência moral e a patrimonial (artigo 7º); na Lei Mexicana, a violência econômica, a violência patrimonial (artigo 6º) e o feminicídio (artigo 21º); e na legislação peruana, a patrimonial ou econômica (artigo 8º). É interessante observar que, a receita desigual dada à mulher pela execução de uma mesma tarefa realizada dentro de um mesmo lugar de trabalho configura um dos atos de violência econômica, no caso do texto legal

mexicano, e de violência patrimonial, na Lei de Peru. Ao definir que a desigualdade de renda entre homens e mulheres é uma forma de violência contra as mulheres, ambas as Leis partem da interpretação de que aquela desigualdade, fruto das relações de poder não igualitárias, afeta o desenvolvimento econômico, a independência e o bem-estar das mulheres.

Ainda com relação aos tipos de violência, o feminicídio ganha destaque no México e, no Brasil, é dada atenção à violência doméstica e a familiar. Nessas Leis as medidas de urgência se voltam para atender tais violações. A respeito da Lei brasileira, estabelece-se que todo caso de violência doméstica e familiar é crime; determina-se uma ação conjunta entre a polícia, o Ministério Público, órgão ao qual deve ser remetido o inquérito e o Juizado Especializado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criado a partir dessa legislação, responsável pelos julgamentos. A Lei determina os procedimentos e os prazos das ações a serem tomadas para cada uma dessas instâncias; proíbe a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e determina o encaminhamento das mulheres e de seus dependentes a programas e serviços de proteção e de assistência social.

A legislação mexicana estipula um recurso jurídico denominado alerta de violência. Trata-se de uma medida de emergência declarada pela Secretaria de Governo para enfrentar o feminicídio, obrigando os três níveis da federação – União, estados e municípios – a atuarem de maneira articulada, “para atender desde uma perspectiva de gênero e de forma rápida, fatos de violência feminicida em uma zona determinada” (LAGARDE Y DE LOS RÍOS, 2007, p. 154). Ao ser constatada essa violência, um conjunto de ações governamentais se volta para a zona – um povoado, um município, um estado – em que se manifesta a violência para que sejam investigadas as violações, punidos os responsáveis, ressarcidos os danos causados às vítimas e prestados os serviços médicos, psicológicos e jurídicos para as vítimas e seus dependentes. A respeito da violência doméstica, a Lei mexicana determina que sejam evitados procedimentos de mediação e conciliação, devido à relação de submissão entre o agressor e a vítima e estabelece um conjunto de medidas e ações a serem levadas a cabo pelos entes federativos a fim de proporcionar atenção, assessoria jurídica e tratamento psicológico especializado à vítima, bem como serviços educativos ao agressor para erradicar condutas violentas.

A Lei Peruana, elaborada quase uma década após a brasileira, possui algumas medidas de urgência semelhantes às apresentadas na Lei Maria da Penha. Dentre elas, o fato de que a Polícia Nacional do Peru também tem obrigação de comunicar atos de violência contra a mulher e integrantes do grupo familiar em qualquer de suas delegacias ao Juizado de Família ou ao Juizado que cumpre as suas funções. Além disso, essa instância pode receber denúncias oral e escrita pela vítima ou por outra pessoa em favor da vítima. O Juizado, por sua vez, tem o prazo de 72 horas para avaliar o caso e resolver as medidas de proteção necessárias às vítimas, bem como remeter o caso para a instância penal para dar início ao processo penal.

## Considerações finais

De acordo com os tipos e as modalidades de violência mais comuns registrados e adotando definições e perspectivas caras à *Convenção de Belém do Pará*, Brasil, México e Peru elaboraram suas legislações com o objetivo de atender às demandas de erradicação e de combate a violência contra as mulheres em seus territórios.

No Brasil, a *Lei Maria da Penha*, que no ano de 2016 completou uma década de existência, é apontada como uma das mais avançadas do mundo. Nela estão descritos os procedimentos a serem feitos tanto pelas vítimas como pelos órgãos públicos quando constatada a violência contra a mulher e estabelecidos os espaços de orientação jurídica e/ou psicológica como os Centros Especializados de Atendimento à Mulher e a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. No México, a adoção do alerta de violência contra casos de feminicídio e a composição de um Sistema Nacional composto de 11 órgãos e secretarias de governo demonstram as medidas e ações organizadas pelo Estado para enfrentar e combater as violações dirigidas às mulheres nos espaços privados, laborais e públicos. No Peru, a apresentação dos direitos da vítima na legislação, os procedimentos dos tais receberem denúncias orais e escritas de vítimas representam o compromisso de garantir direitos a mulheres e integrantes do grupo familiar que não dominam a escrita e o idioma oficial daquele país.

Embora cada legislação apresente aspectos positivos que venham a responder de maneira específica ao problema da violência dirigida às mulheres em seu país, podem ser também percebidos, por meio da análise comparada, as limitações e os desafios em cada uma dessas leis. No caso do Brasil, a *Lei Maria da Penha* se limita a tratar da violência que ocorre em âmbito doméstico e privado, não garantindo e não se aplicando contra a violência cometida em espaços do trabalho, público, da comunidade como é definida nas leis mexicanas e peruanas. Já a respeito da Lei do México, não estão estabelecidos os prazos para que cada instância – de segurança e jurídica – realizem seus procedimentos quando constatados casos de violência doméstica, laboral, institucional e feminicida. No Peru, não está determinado se a Lei se aplica a casais de lésbicas.

Porém, ainda que existam lacunas, limitações e desafios não somente em relação às leis, mas também quanto à aplicação da legislação, a *Lei Maria da Penha*, do Brasil, a *Lei Geral de Acesso a Mulheres a uma Vida Livre de Violência*, do México e a *Lei para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as Mulheres e os Integrantes do Grupo Familiar*, do Peru representam o reconhecimento do Estado a respeito de seu compromisso em garantir e proteger os direitos das mulheres. Sem dúvida, são instrumentos jurídicos fundamentais a partir dos quais são lançadas medidas e ações que objetivam promover uma cultura de respeito e equidade entre os gêneros e que ancoram atos e procedimentos que visam transformar comportamentos e práticas que atentam à dignidade da mulher.

## Referências

ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. *Sur – Revista Interna-*

*cional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n.11, dez. 2009, p. 7-39.

BADILLA, Ana Elena. La Igualdad de Género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. In: Seminario Monográfico Género y Derecho Constitucional. 2002. Quito. *Instituto de Derecho Público Comparado*. Disponível em: <[http://fongdcam.org/manuales/genero/datos/docs/1\\_ARTICULOS\\_Y\\_DOCUMENTOS\\_DE\\_REFERENCIA/B\\_DDHH\\_Y\\_CIUDADANIA/Igualdad\\_de\\_Genero.pdf](http://fongdcam.org/manuales/genero/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA/B_DDHH_Y_CIUDADANIA/Igualdad_de_Genero.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, maio-agosto. 2015, p. 501-517.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. (Lei Maria da Penha). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 1 set. 2016.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher – Convenção de Belém do Pará, 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Femicidio más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio en Ciudad Juárez*. San José: IIDH, 2008. Disponível em: <<https://dhpedia.wikispaces.com/file/view/Femicidio,+m%C3%A1s+all%C3%A1+del+derecho+a+la+vida.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Cidade do México, v. XLIX, n. 200, maio-agosto, 2007, pp.143-165. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42120009>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MÉXICO. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de 1 de fevereiro de 2007. Disponível em: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAM-VLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAM-VLV_171215.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre Eliminação da Violência contra as Mulheres, de 20 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_4/IIIPAG3\\_4\\_7.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_4/IIIPAG3_4_7.htm)>. Acesso em: 9 set. 2016.

ONU MUJERES. *Hechos y Cifras: Acabar com la violencia contra mujeres y niñas*. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>>. Acesso em: 8 set. 2016.

PERU. Ley 30.364, de 23 de novembro de 2015 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar). Disponível em:

<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201101212&View>>. Acesso em: 2 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015*. Lima: 2009. Disponível em: <[http://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/normativas/304\\_PNCVHM\\_2009-2015.pdf](http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/normativas/304_PNCVHM_2009-2015.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. *A judicialização do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: impactos, desafios e perspectivas*. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan\\_judicializacao\\_sip\\_oea.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_judicializacao_sip_oea.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2016.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/generodh/gen\\_categoria.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/generodh/gen_categoria.html)>. Acesso em: 9 set. 2016.

SOUZA, Mércia Cardoso de. et al. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Lei Maria da Penha. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7874](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7874)>. Acesso em: 19 ago. 2016.

VALEGA, Cristina. *Avanzamos contra la indiferencia: comentarios a la nueva ley para prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*. 2015. Disponível em: <<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2015/11/Art%C3%ADculo-VcM.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

Recebido em: 30/1/2017.

Aprovado em: 25/5/2017.

